

佐伯市職員の公職選挙法等の違反に係る調査報告
及び再発防止に向けた取組について

令和3年10月

佐伯市職員コンプライアンス推進委員会

目 次

はじめに	1
1. 調査の概要	2
2. 調査報告書の概要	2
3. 関係した職員の処分について	6
4. 再発防止に向けた取組について	6

【別添資料】

(別紙 1) 調査で使⽤したアンケート⽤紙

(別紙 2) アンケート及びヒアリングの回答集計表

－はじめに－

本市は、令和3年4月23日、佐伯市長選挙を巡る公職選挙法違反の容疑で、菅隆久前副市長が逮捕され、5月13日には阿部邦和前副市長も同法違反の容疑で逮捕されました。捜査の結果、両氏は6月4日に略式起訴され、菅前副市長には罰金50万円、阿部前副市長には罰金30万円の略式命令が出されました。

市政は市民の皆様のご信頼の上に成り立つものであり、職員一人一人が服務規律の確保や法令遵守の徹底について高い意識を持つことが求められる中、今回の事案は、市民の皆様からの信頼を著しく損なうものであり、職員のコンプライアンス推進の責任者として、事態を重く受け止めるとともに、改めて市民の皆様にご心よりお詫びを申し上げます。

今般、一連の事態を受け、6月4日に第1回佐伯市職員コンプライアンス推進委員会を開催し、事件の全容を把握するため、市内部に外部委員が参画する調査委員会を立ち上げ、事実関係の解明及び本市職員の関与等に関する調査を委ねる方針を決定しました。その後、調査委員会において明らかになった事実関係やその原因究明等の調査報告を基に、関係した職員の処分を行うとともに、今後の再発防止に向けた取組を検討してまいりました。

この報告書では、調査委員会でのアンケート結果や聞き取り調査等から見出された課題を基に、早急に実施することが有効と考えられる対応策をとりまとめたところであります。

今後は、この再発防止策を着実に進めるとともに、引き続き、関係各所に助言をいただきながら、更なる再発防止策の検討や分析を行い、法令遵守に向けた職場改革を目指し、市民の皆様から信頼される市役所となるよう、職員とともに全力で取り組んでまいります。

佐伯市職員コンプライアンス推進委員会
委員長 田 中 利 明

1 調査の概要

(1) 調査委員会の設置・構成

今回の事態を受け、令和3年6月4日に開催した第1回佐伯市職員コンプライアンス推進委員会において、外部委員が参画した内部調査委員会を設置し、その調査報告に基づき再発防止策を検討する旨の方針が決定しました。

これにより、7月8日、佐伯市前副市長の公職選挙法違反に係る調査委員会が設置されました。同設置要綱により、同調査委員会は、事件の事実関係及び本市職員の関与等に係る調査を行い、その調査結果を佐伯市職員コンプライアンス推進委員会に報告するとともに、必要に応じ、佐伯市職員懲戒審査会に報告するものとしています。

調査委員会は、大分県内の弁護士（委員長）と市職員2人の3人で構成しており、委員は、選任の段階において、事件等に関与がないことが確認されています。

《調査方法》

◎ 調査期間

調査開始時期：令和3年7月9日

調査終了時期：令和3年8月16日

◎ 調査方法

ア 資料の精査

イ 事前アンケート調査

ウ ヒアリング

◎ 調査対象者

○ 事前アンケートを行った対象者

令和3年3月当時の管理職 84人

○ ヒアリングを行った対象者

上記職員 84人に下記職員を追加した 88人

（追加した者）

・令和3年3月当時の特別職職員（市長、前副市長2人、教育長）

これらの調査の結果は、8月16日に佐伯市職員コンプライアンス推進委員会の委員長である市長に報告されました。その報告書の概要を以下のとおり報告します。

2 調査報告書の概要

(1) 事件の発端、動機

令和3年3月初旬、同年4月4日に告示・同月11日執行の佐伯市長選挙に係る情勢は、現職の田中氏が立候補を表明していたほか、他の候補者3人が立候補を表明している状況であった。

当時、副市長の職にあった菅氏は、「市長選挙において、その市政の一端を担う市職員は、基本的には現職を応援するべきである。」と認識しており、管理職だけでも現職支持という構図にしたいと考え、「後援会協力者カード（以下「協力者カード」という。）」の取りまとめを管理職へ依頼することとした。

菅氏は、3月15日に、もう1人の副市長であった阿部氏に対し計画を提案し、阿部氏所

管の部局の一部に対する協力依頼及び協力者カード配付を担当してほしい旨の協力を求めた。その際、阿部氏は承諾し、その場で16日、17日の両日の業務終了後に各副市長室にて配付すること、該当職員への連絡は全て菅氏が行うこと、依頼の際には強制ではない旨を伝えること等を打合せの上決定した。

(2) 両前副市長の行為と管理職の対応

阿部氏との打ち合わせが終わった菅氏は、3月15日の午後から管理職（主に部長級に依頼し、次長・課長級に伝達する方式）へ連絡した。

その後、16日の17時10分頃から5分～10分程度の時間で各所管部の管理職が入れ替わりながら、協力者カードの入った封筒を受け取る事となる。その際、両氏は、「今度の選挙で、できたら現職を応援してほしい。」「これまでの取組が無駄になるので応援してほしい。」「管理職は現職を支えてほしい。」「確実な票を書いてほしい。」「確実な方を記載してください。」などと記載された菅氏作成の依頼文書も配付するなどしている。

一方、依頼を受けた管理職については、75人が協力者カードに協力者氏名を記入し、提出期限としていた22日前後において、菅副市長宛てに提出した。

調査によると、これら75人が作成した協力者カードに記載された協力者の人数は1,200人余りであり、その構成は、自らの氏名のほか、家族や親戚・知人の氏名が主であったが、4人の管理職が、部下からの申出によるものの、直属の部下を含む市職員の氏名を記入していた。

(3) 警察による逮捕と刑事処分

4月23日に菅氏が公職選挙法違反の容疑で逮捕され、5月13日には、菅氏が再逮捕されるとともに阿部氏も同容疑で逮捕された。そして6月4日、両氏は大分簡易裁判所に略式起訴され、菅氏には罰金50万円、阿部氏には罰金30万円の略式命令が出された。

その起訴状の要旨は、「両氏は、いずれも佐伯市副市長として同市長を補佐・代理し、同市職員を指揮監督する地方公務員の地位にあったものである。両氏は共謀の上、市長選挙に立候補する意思を有していた田中氏に当選を得させる目的で、指揮監督下にある同市職員に対し、投票を依頼した相手方の氏名・連絡先等を記入する「後援会協力者カード」及び依頼概要を記載した説明文等を交付するなどして、田中氏のための投票及び投票取りまとめなどの選挙運動を依頼する行為を行った。」として、公務員の地位を利用して選挙運動するとともに、立候補届け出前の選挙運動をした行為が、それぞれ「公務員等の地位利用による選挙運動の禁止（公職選挙法第136条の2第1項1号）」及び「事前運動（同法129条）」に違反していたとするものであった。

(4) 市長等の関与について

当委員会は、本件に関する市長及び後援会による関与の有無についても、ヒアリングにおいて事実確認した。

まず、両前副市長は、これらを明確に否定し、菅氏の発案のもと両氏で依頼を行ったとしている。また、依頼を受けた管理職全てに対し、「両前副市長を通じ、後援会を含む市長

からの働きかけについて、言及があったか。」との質問を行ったが、あったと回答した職員はいなかった。さらに、市長本人にも別途ヒアリングを行い、本件の関与について、その有無を確認したが、「これまで説明してきたとおり、両前副市長の行為は全く知らなかったし、指示もしていない。また、後援会にもそのような指示はしていない。」との回答であった。

以上、本委員会での調査内において、市長等の関与をうかがわせる事実は認められなかった。

(5) 調査結果を踏まえた考察

① 考察の概要

当委員会が管理職に行ったアンケート調査及びヒアリングにおいて、管理職として部下に範を示すべき立場にありながら、選挙運動や政治的行為の制限に関する法令の知識を欠いている者が多数存在していることが顕著となった。

そのため、本件においてはほとんどの管理職が政治活動と選挙運動の区別ができず、曖昧な認識のまま漫然と両前副市長の依頼に応じてしまったものと考えられる。

その背景には、管理職となっても過去の労働組合（以下「組合」という。）に加入していた頃の感覚を引きずる緊張感の欠如、さらに、上司の言動に疑念を抱いても具申・提言することができなかった組織風土にあるのではないかと考える。

《今回の事件で問題となった行為》

◎ 選挙運動

選挙運動とは、「特定の公職の選挙につき、特定の立候補者又は立候補予定者に当選を得させるため投票を得若しくは得させる目的をもつて、直接又は間接に必要なかつ有利な周旋、勧誘その他諸般の行為をすること。」と言われている。

当委員会が行ったヒアリングの結果によると、両前副市長は、市長選挙の告示日前である3月16日と17日に、呼び出した管理職に対して協力者カードの取りまとめを依頼しながら、来たる市長選挙で現職を応援してほしい旨発言し、「確実な方を記載してください。」などと記載された依頼文書も配付するなどしている。

これらの行為が、4月の市長選挙において現職の田中氏に当選を得させるために選挙運動を行ったものと総合的に判断され、捜査当局は本件の摘発に及んだものと考えられる。

◎ 地位利用による選挙運動の禁止

公職選挙法136条の2は公務員等の地位利用による選挙運動の禁止を定めている。

「その地位を利用して」とは、以下の3例が示されている。

- i 補助金の交付や契約の締結等において職務権限を有する公務員等が、その関係者等に対し、その権限に基づく影響力を利用すること。
- ii 公務員の内部関係において、職務上の指揮命令権、人事権、予算権等に基づく影響力を利用して、公務員等が部下又は職務上の関係のある公務員等に対し、選挙に際して投票を勧誘すること。
- iii 官公庁の窓口で住民に接する公務員等や各種調査等で各戸を訪ねる公務員等が、こ

これらの機会を利用して職務に関連して住民に働きかけること。

本件は、両前副市長から部下である管理職に対して市長選挙に際して投票を勧誘する行為が、(ii)に該当したと考えられる。

◎ 事前運動の禁止

公職選挙法 129 条は選挙運動の期間を定めており、立候補届出前の選挙運動は禁止されている。

選挙運動については、前述のとおりであり、3月中旬の両前副市長の管理職に対する協力者カードの取りまとめ依頼が、その際の言動や配付した依頼文書の記載内容等と相まって4月の市長選挙における田中氏のための「選挙運動」に該当したために、捜査当局によって事前運動と認定されたものと考えられる。なお、市長選挙の告示日は4月4日であった。

◎ 協力者カード

協力者カードとは、政治活動を行う個人（一般的には、選挙時には候補者となることが見込まれている者）を支持する者が、当該個人の後援会活動に協力する旨を承諾した者の氏名や連絡先を紹介者として記入する形式のものであって、協力者カード上には来るべき選挙に関する情報や、投票を呼びかける文言は記載されていないことが通常である。

そのため、紹介者から協力者として氏名を記載された者は、あくまでも後援会の活動に協力する意思を表明しただけに過ぎず、紹介者による協力者カードの取りまとめが、即座に協力者に対する投票依頼や投票の取りまとめ等の選挙運動に結びつくわけではない。

したがって、紹介者による協力者カードの取りまとめがおしなべて選挙運動に該当するわけではない。

本件においても、両前副市長が管理職に対して協力者カードを配付して取りまとめを依頼したことのみをもって選挙運動に該当したとして当局の取締対象となったとは考えにくく、依頼した時期、依頼時の言動、依頼時に同時に配付した依頼文書の文言等が総合的に勘案されて、両前副市長が投票依頼や投票の取りまとめ等の選挙運動を行ったとの判断に至ったものと考えられる。

② 再発防止に向けた提言の概要

公職選挙法や地方公務員法の法令（地位利用による選挙運動の禁止、事前運動の禁止等）を遵守することを、関係職員には改めて周知徹底されることが必要である。

また、本件の背景には組合活動との区別をつけられていない多数の管理職の存在があることは既に指摘したとおりだが、協力者カードとの接し方が問題となった以上、組合活動を不当に制限しないよう留意しつつ、組合側と連携した対応策にも取り組むべきである。協力者カードは、職員間であまりにもありふれた存在であるためか、当委員会のヒアリングに対して「協力者カードの取りまとめであれば法令に触れることはなく、無制約に許されていると思っていた。」と誤った認識を述べた者が多数存在しており、職員の政治活動や選挙運動の在り方について、組合と市が共通認識を持つことが職員全体を意図せぬ違法行為に及ぶ危険性から守ることに繋がるものと考えられる。

3 関係した職員の処分について

上記の報告書に基づき、佐伯市職員懲戒審査会等により、事件に関与した職員の処分を検討しました。そこで、関係職員の行為は直接的な違法行為はないものの、選挙運動や政治的行為の制限に関する法令の知識を欠いていたこと等により、結果として刑事事件に関与してしまったことで市民の皆様からの信頼を損ねた責任として、教育長については『けん責』、当時部長職だった職員10人が『文書による訓告』、その他の管理職職員57人が『口頭による厳重注意』との処分が決定しました。

4 再発防止に向けた取組について

(1) 職員のコンプライアンス（法令遵守）意識の向上

報告書では、本件を引き起こした一番の原因として、当事者の両前副市長を含む関係職員の法令に対する認識不足を指摘しています。具体的には、「選挙に関し、遵守すべき公職選挙法の認識不足」及び「地方公務員法に定められた公務員倫理（服務規律）に対する認識不足」であるとしています。

これまで、職員研修については、各階層別（新採用、監督職、管理職）の研修等において、公務員倫理に関するカリキュラムを設けておりましたが、「公職選挙法」に特化した研修の実施はありませんでした。

今回の事態を受け、佐伯市選挙管理委員会と連携し、公職選挙法に基づく、選挙制度に関する周知・啓発について検討を進めてきました。

また、報告書の提言にもあるとおり、公職選挙法等で規制される選挙運動の違法性を明確化することが、職員全体を意図せぬ違法行為に及ぶ危険性から守ることに繋がることから、組合と連携した周知に取り組むべく協議を重ねてきました。

今後、再発防止に向けて取り組むため、以下の職員研修及び周知を実施し、全職員のコンプライアンス意識の向上に努めます。

【緊急的に取り組むもの】

- ① 管理職に向けた選挙制度に関する研修
- ② 今回の事案について、特に留意すべき事項（地位利用、事前運動、後援会協力者カード等）についての注意喚起
- ③ 各職場で職場内研修・意見交換で使用するテキストの作成（Q&A等）
- ④ 選挙制度についての相談窓口を選挙管理委員会に設置

【中・長期的に取り組むもの】

- ① 公務員倫理を具体化したテーマでの研修実施
（公務員倫理研修 ⇒ 政治的行為の制限、守秘義務、信用失墜行為等）
- ② 選挙が実施されるごとに、上記、「緊急的に取り組むもの」を実施する。

(2) 意見が具申できる組織風土の醸成

別添の職員アンケート等の回答集計表をみると、両前副市長からの依頼に際して、それが違法ではないかとの意識を明確に抱いた者はごく少数でしたが存在していました。

また、ヒアリングの際に、違法との認識まではないものの、「何か良くないことではないか。」、「管理職がこんなことをしていいのか。」との疑念を抱いたと述べた職員も複

数存在していました。アンケート調査においても、依頼を拒否しなかった理由として「人事や業務に影響があると思ったから。」「人間関係が壊れるから。」と回答した者は多数存在し、必ずしも両前副市長からの依頼が好意的に受け取られていたわけではないこともうかがえます。

しかし、それにもかかわらず両前副市長に意見や反論を述べた者は一人もおらず、上司の言動に部下が疑念を抱いても当該上司に対して具申や提言をできる組織風土が醸成されていなかったことにより、本件にブレーキをかけることができなかつたともいえます。

この点に関しては、研修を経れば速やかに改善が見込まれるという性質のものではありませんが、従前よりも風通しのよい組織を形成するために、以下を基本に中・長期的な取組に努めます。

① 佐伯市職員等公益通報規程の周知と活用

この規程は、職員を始めとした本市の行政に携わる者が、公益に反する事態を是正するため正当な通報をしたことにより不利益な取扱いを受けないようにするとともに、市政運営の公正の確保と透明性の向上に資することを目的としており、本件も疑念を抱いた職員からの通報が想定される事案だったといえます。

しかし、現在、本制度は十分に活用されているとは言い難いため、定期的に職員への周知徹底を行い、不正等の芽を早期に摘み取る手段として活用するよう努めます。

② 職場内の人間関係を深め、意見の言いやすい職場を作る取組

- ・人事評価の面談を活用した日々の業務に係る意見交換
- ・朝礼、終礼、ミーティング等を活用した「報・連・相」を徹底

(3) 再発防止に向けたその他の取組

「後援会協力者カード」の取扱いの徹底について

今回の事案で問題となった「協力者カード」については、選挙運動と認定されるような取扱い（時期や言動等）を禁止するよう徹底するとともに、庁舎執務スペースへの持ち込みを禁止します。

公職選挙法違反についての聞き取り調査について

前副市長 2 名による公職選挙法違反を受け、「佐伯市コンプライアンス推進委員会」において、第三者を含めた調査機関を発足させ、関係者（令和 3 年 3 月時点の管理職）の聞き取りを行い、事件の全容を把握し、再発防止を図ることを決めました。

80 名以上の対象者がいるので、調査をスムーズに行うため、あらかじめ調査票に記入していただき、これをもとに聞き取り調査を行います。

この調査結果は、「佐伯市コンプライアンス推進委員会」に報告するとともに、必要に応じて、「佐伯市職員懲戒審査会」の基礎資料となります。

【質問】 氏 名（ ）

- 1 田中利明後援会協力者カードの協力依頼を受けましたか
 はい いいえ（質問は以上です。）
- 2 上記の依頼が行われた日時、場所、依頼者をお答えください。
 日 時 （令和 3 年 月 日） 勤務時間外 勤務時間内
 場 所 副市長室 別の場所（ ）
 依頼者 菅前副市長 阿部前副市長 その他（ ）
- 3 依頼があった際、応じた場合の利益的扱い、応じない場合の不利益的扱いについての発言がありましたか
 はい いいえ
- 4 依頼には応じましたか
 はい いいえ（質問 7 にお進みください。）
- 5 協力者カードには誰を記入しましたか（複数回答可）
 自分 家族 親族・知人 部下 その他（ ）
- 6 なぜ拒否しなかった（できなかった）のですか（複数回答可）
 人事や業務に影響があると思ったから 人間関係が壊れるから
 副市長（又は依頼者）の期待に応えなかった 候補者を当選させたかった
 その他（ ）
- 7 依頼者の行為が公職選挙法上の公務員等の地位利用による選挙運動の禁止（第 136 条の 2）に抵触すると思われましたか
 思った 思わなかった よくわからなかった
 公選法第 136 条の 2 の規定を知っていましたか
 知っていた 知らなかった 知っていたが該当しなかった

8 今回の依頼が市長選の告示日である令和3年4月4日より前である場合、公職選挙法で規制された事前運動（第129条）に該当すると思いましたが

思った 思わなかった よくわからなかった

公職選挙法第129条の規定を知っていましたか

知っていた 知らなかった 知っていたが該当しないと思った

9 地方公務員は、地方公務員法により政治的行為（36条）が制限されていることを知っていましたか

知っていた 知らなかった 知っていたが該当しないと思った

10 今回の依頼に基づき、あなた自身が部下や職員に投票依頼や協力者カードの記入を依頼しましたか。

した していない

↓

それは誰ですか

部下（人数 人） 部下ではない市職員（人数 人）

ご協力ありがとうございました。聞き取りの際には、上記以外の質問も多少あります。

なお、下記の日程で対象者全員に聞きとり調査を行います。所要時間は10分～20分程度を予定しています。日程調整の参考としますので、**参加可能な枠すべて**にチェックを入れてください。

	7/20（火）	7/26（月）	7/27（火）	7/30（金）	8/2（月）
10：00～ 11：00	<input type="checkbox"/>				
11：00～ 12：00	<input type="checkbox"/>				
13：00～ 14：00	<input type="checkbox"/>				
14：00～ 15：00	<input type="checkbox"/>				

総務課職員係『黒木』宛てにメールで返信ください。締め切りは**7月16日の正午**としますが、日程調整の関係上、出来るだけ早めにご提出ください。

【お問い合わせ先】 総務課職員係 黒木 内線537又は22-4154

調査対象者	84 人
回答済み	84 人
未回答	0 人

1 田中利明後援会協力者カードの協力依頼を受けましたか。

はい	79 人	・・・	94.0%
いいえ（招集に応じなかった職員も含む。）	5 人	・・・	6.0%

2 上記の依頼が行われた日時、場所、依頼者をお答えください。

日時

日にち	3月16日	32 人	
	3月17日	28 人	
	不明	17 人	
	記入なし	2 人	
勤務時間外	64 人	・・・	81.0%
勤務時間内	15 人	・・・	19.0%

場所

副市長室	61 人	・・・	77.2%
別の場所	18 人	・・・	22.8%
教育委員会室	6 人		
消防長室	4 人		
その他	8 人		

依頼者

菅前副市長	56 人	・・・	70.9%
阿部前副市長	23 人	・・・	29.1%

3 依頼があった際、応じた場合の利益的扱い、応じない場合の不利益的扱いについての発言がありましたか。

はい	0 人	・・・	0.0%
いいえ	79 人	・・・	100.0%

4 依頼には応じましたか。

はい	75 人	・・・	94.9%
いいえ	4 人	・・・	5.1%

5 協力者カードには誰を記入しましたか（複数回答可）。

自分	69 人
家族	72 人
親戚・知人	71 人
部下等	4 人

6 なぜ拒否しなかった（できなかった）のですか（複数回答可）。

人事や業務に影響があると思ったから	12 人
人間関係が壊れるから	15 人
副市長（又は依頼者）の期待に応えなかった	12 人
候補者を当選させたかった	21 人
その他	34 人

7 依頼者の行為が公職選挙法上の公務員等の地位利用による選挙運動の禁止（第136条の2）に抵触すると思われましたか。

思った	5人	・・・	6.3%
思わなかった	36人	・・・	45.6%
よくわからなかった	38人	・・・	48.1%

公選法第136条の2の規定を知っていましたか。

知っていた	17人	・・・	21.5%
知らなかった	34人	・・・	43.1%
知っていたが該当しないと思った	28人	・・・	35.4%

8 今回の依頼が市長選の告示日である令和3年4月4日より前である場合、公職選挙法で規制された事前運動（第129条）に該当すると思われましたか。

思った	3人	・・・	3.8%
思わなかった	38人	・・・	48.1%
よくわからなかった	38人	・・・	48.1%

公職選挙法第129条の規定を知っていましたか。

知っていた	18人	・・・	22.8%
知らなかった	28人	・・・	35.4%
知っていたが該当しないと思った	33人	・・・	41.8%

9 地方公務員は、地方公務員法により政治的行為（第36条）が制限されていることを知っていましたか。

知っていた	42人	・・・	53.2%
知らなかった	5人	・・・	6.3%
知っていたが該当しないと思った	32人	・・・	40.5%

10 今回の依頼に基づき、あなた自身が部下や職員に投票依頼や協力者カードの記入を依頼しましたか。

した	4人	・・・	5.1%
していない	75人	・・・	94.9%

それは誰ですか。

部下	3人	・・・	75.0%
部下ではない市職員	1人	・・・	25.0%

11 組合活動の名残があり、協力者カードへの記入に抵抗を感じなかった。

はい	74人	・・・	93.7%
いいえ	5人	・・・	6.3%

12 協力者カードへの記載人数

0人	4人	・・・	5.1%
1～10人	29人	・・・	36.6%
11～20人	27人	・・・	34.2%
21～30人	16人	・・・	20.3%
31～40人	1人	・・・	1.3%
不明	2人	・・・	2.5%

13 田中陣営の関与について、言及があったか。

はい	0人	・・・	0.0%
いいえ	79人	・・・	100.0%